

RESPONSABILIDADE FISCAL

MUNICÍPIOS: OS BONS RESULTADOS ORÇAMENTÁRIOS DE 2000

Os Municípios enviaram seus balanços orçamentários de 2000 para o Ministério da Fazenda, atendendo a nova Lei de Responsabilidade Fiscal. Ainda que a fiscalização do cumprimento da lei caiba aos respectivos Legislativos, especialmente através de seus Tribunais de Contas, uma análise dos primeiros resultados para um conjunto de 4.215 Prefeituras que enviaram seus balanços para a STN até o início de setembro último revela um quadro geral sensivelmente favorável: cobram (cada vez mais) impostos próprios; dentre as transferências recebidas, cresce a importância das vinculadas ao ensino fundamental e ao sistema único de saúde; a despesa com pessoal de todos os poderes fica abaixo de 60% da receita corrente; e os resultados orçamentários mostram superávits, tanto no montante agregado, quanto na grande maioria das cidades. Mesmo sendo o último ano de mandato e tendo a nova lei complementar entrado em vigor em maio de 2000, a análise das contas municipais mostra um quadro bastante favorável em relação ao atendimento dos princípios de uma boa gestão fiscal.

1. INTRODUÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), fixando princípios e regras para uma boa gestão fiscal no País, entrou em vigor em 4.5.2000. Neste exercício financeiro já se fizeram sentir alguns efeitos, ainda que muitos em termos de mudanças de expectativas e comportamento. Embora aplicada igualmente a todas esferas de governo, inicialmente as maiores atenções foram dados aos impactos nos Municípios, inclusive por ser aquele o último ano de mandato.

A fiscalização do cumprimento da LRF cabe aos respectivos Poderes Legislativos, a começar por parecer prévio emitido por seus tribunais de contas. A lei, porém, reforçou a exigência da antiga Lei nº 4320/64 de que todos governos devem enviar seus balanços anuais para a União, mais especificadamente o Ministério da Fazenda, visando a consolidação das contas em nível regional e nacional e sua ampla divulgação. Com base na primeira coleta dessas contas para o exercício de 2000, que se apóia esta análise, por ora, focada no comportamento e na estrutura das receitas e despesas municipais. Outra análise focará o endividamento e outros aspectos das finanças locais.

A fonte primária de informações são os dados de balanço referentes ao ano de 2000 enviados pelas Prefeituras à **Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda** (coletados mediante convênio com a Caixa Econômica Federal), a serem divulgados no site www.stn.fazenda.gov.br.

Até o início de setembro de 2001, 4.215 Municípios haviam enviado dados para o STN. Este conjunto compreende cerca de 76% do total de cidades do País (5.567) e representou 86% da população brasileira em 2000 (167,5 milhões de habitantes).

A amostra inclui todas as capitais estaduais e Municípios de todos os portes. Os Municípios com mais de 50 mil habitantes (465) corresponderam a 11% da amostra e representaram 68% da sua população. As cidades com menos de 50 mil habitantes (3.750) responderam por 89% da amostra e 32% da população.

Os dados brutos de finanças municipais e os resultados das regressões econométricas da última seção podem ser encontrados no site http://www.federativo.bndes.gov.br/f_informes.htm, respectivamente nos arquivos FINBRA2000.xls. e REGRESSOES.xls.

Vale lembrar alguns conceitos de receitas e despesas considerados pela LRF e os limites de gastos municipais impostos pela mesma:

Receita Corrente Líquida (RCL): receita corrente total descontada da contribuição dos servidores para a previdência e da compensação financeira paga pelo INSS.

Receita de Impostos e Transferências (RIT): somatório da receita de impostos de competência própria municipal, das transferências constitucionais recebidas dos governos federal e estadual, e da receita da dívida ativa.

Despesas com Pessoal (DP): somatório do gasto com ativos, inativos e pensionistas. Não são consideradas as despesas com inativos custeadas por recursos provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados, coberta por compensação financeira paga pelo INSS e por demais receitas próprias de um fundo específico. Os contratos de terceirização de mão-de-obra são contabilizados como *outras despesas de pessoal*.

Os gastos municipais com pessoal (DP) não poderão exceder 60% dos seus recursos correntes líquidos (RCL). Este limite é distribuído entre os Poderes. No caso do Executivo, a DP não deve ultrapassar 54% da RCL. Para o Legislativo, o limite imposto à DP é de 6% da RCL.

Não reflete necessariamente as opiniões do BNDES Informativo apenas para subsidiar análises da AFE, sob a responsabilidade de José Roberto Afonso.

Elaborado por Sergio G. Ferreira e Erika Araujo

Maiores informações e esclarecimentos, consultar o site do "Banco Federativo" na Internet (<http://www.federativo.bndes.gov.br>); e-mail: sfiscal@bndes.gov.br; ou fax: (0XX21)2533-1588.

Este conjunto de restrições se soma aos já previstos pela Constituição Federal¹. O descumprimento dos limites de gastos com pessoal acarreta em punições fiscais. Se a despesa total com pessoal estava acima do limite legal em 1999, deverá se enquadrar ao fim de dois anos (ou seja, 2001). O desenquadramento implicará que a Prefeitura não poderá receber transferências voluntárias, obter garantias e contratar operação de crédito (ressalvados casos especiais).²

Vale notar que a Constituição, em seu artigo 169, já pune a transgressão ao limite de despesas com pessoal com a imediata suspensão de todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Municípios.³ Sendo assim, a Constituição já é mais severa do que a LRF no caso da transgressão ao limite da despesa total.

Fora as exigências de tetos para os gastos com pessoal, a LRF tem um forte componente de indução à transparência fiscal ao obrigar a emissão de relatórios fiscais detalhados, e fortalecer o papel da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) como um verdadeiro instrumento de planejamento e norteador da elaboração da Lei Orçamentária Anual. O descumprimento do prazo para envio das contas à União ou para a publicação dos relatórios acarreta o bloqueio de todas as transferências voluntárias e a proibição de qualquer contratação de operação de crédito, salvo exceções previstas.⁴

A LRF institui diversos instrumentos de incentivo à obtenção de receita própria pelo Município. Em primeiro lugar, obriga cada Prefeitura a instituir e efetuar previsão de arrecadação de todos os impostos de sua competência. O descumprimento também acarreta o bloqueio das transferências voluntárias. Em segundo lugar, ao estabelecer tetos de despesa com pessoal na forma de percentuais da RCL, a LRF induz Municípios próximos do teto a aumentar suas receitas próprias.

¹ O artigo 29-A, criado pela EC n° 25 para vigorar a partir de 2001, por exemplo estabeleceu que o total de despesas do Poder Legislativo municipal (incluindo os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos) não pode ultrapassar percentuais relativos à receita de impostos e transferências (RIT), realizadas no exercício anterior. Estes limites são: 8% para Municípios com população inferior a 100 mil habitantes, 7% para aqueles com população entre 100 e 300 mil habitantes, 6% para aqueles com população entre 300 e 500 mil habitantes, e 5% para os demais. Constitui crime de responsabilidade do prefeito, efetuar repasse que ultrapasse a esses limites. Em adição, o artigo 29 ainda estabelece que a remuneração de vereadores não deverá ultrapassar 5% da RIT, e a folha de pagamentos do Legislativo não poderá superar 70% das despesas desse Poder. O descumprimento destes tetos constitui crime de responsabilidade do presidente da Câmara.

² A Constituição Federal veda o bloqueio de transferências constitucionais, já que estas pertencem aos Municípios, não sendo repasses.

³ Incluem-se como repasses todas as transferências voluntárias, mesmo aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social. Somente as transferências constitucionais são excluídas do conceito, por pertencerem aos Municípios.

⁴ Estas exceções são para operações de crédito destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

2. PRINCIPAIS ASPECTOS DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA

2.1 Quanto foi e qual a composição da RCL?

A Receita Corrente Líquida (RCL) totalizou cerca de R\$ 72.073 milhões ou 6,6% do PIB. Este valor é surpreendente se comparado ao resultado obtido em 1997⁵, quando a mesma, a preços médios de 2000, foi da ordem de R\$ 60.927 milhões ou 5,3% do PIB. Portanto, verifica-se um crescimento real da ordem 18% e um aumento de 1,3 pontos percentuais do PIB⁶.

O desempenho positivo da RCL aponta para uma situação bastante favorável que tange à capacidade municipal de cumprir as exigências impostas pela LRF. Isto porque um dos preceitos da disciplina fiscal é de que os gastos públicos sejam, em grande parte e na medida do possível, financiados por recursos correntes, ao invés de recursos descontinuos como as operações de crédito.

Em termos absolutos, as cidades com mais de 50 mil habitantes foram responsáveis por 72% da RCL nacional.

Em termos *per capita*, os maiores valores foram alcançados pelos pequenos Municípios (com menos de 50 mil habitantes). A RCL *per capita* nacional, da ordem de R\$ 498, foi superada por 1.731 Prefeituras, cuja maioria (1.596) possuía população inferior a 50 mil habitantes.

A RIT (somatório da receita de impostos de competência municipal, das transferências constitucionais e da receita da dívida ativa) respondeu por 67% da RCL nacional, sendo 17% proveniente de impostos e 47% das transferências constitucionais⁷. A relação receita de impostos/RCL tendeu a variar na mesma direção que a população. Já a razão transferências/RCL tendeu a variar em direção oposta.

A dependência de transferências continua alta para a maioria das cidades. Em apenas 128 cidades a receita própria de impostos representou mais que 17% da RCL, das quais mais da metade (73) tinha população maior que 50 mil habitantes⁸.

⁵ Último ano para o qual a STN processou dados municipais antes de 2000.

⁶ Se for levado em consideração que a amostra de 1997 contemplava 5.046 Municípios e que o conceito de receita corrente não era o líquido, o resultado alcançado em 2000 torna-se ainda mais expressivo.

⁷ Para a maior parte deste Informe, utilizamos um conceito de RIT líquido das transferências vinculadas ao FUNDEF. O artigo 29A da Constituição Federal utiliza o conceito bruto de RIT, que inclui as receitas “carimbadas”. Apenas na seção em que analisamos o cumprimento dos limites para o legislativo municipal (Seção 3.3) incluímos as transferências do FUNDEF no cálculo da RIT, ou seja, aplicamos a definição estrita do Artigo 29A. A vantagem de se trabalhar com a RIT líquida do FUNDEF, como fazemos na maior parte do trabalho, é a de se ter uma boa proxy do total de recursos tributários não sujeitos a restrições sobre a forma de alocação.

⁸ A Receita de Impostos e Transferências (RIT) repete o padrão da RCL. A arrecadação de impostos e as transferências

2.2 Quanto foi e qual a composição da arrecadação de impostos e de transferências?

A receita de impostos – formada pelo ISS, IPTU e ITBI – totalizou R\$ 12.452 milhões ou 1,13% PIB, superando o FPM (a principal transferência federal aos Municípios)⁹. As Prefeituras com mais de 50 mil habitantes foram responsáveis por 92% da arrecadação.

Conforme mostra o diagrama, a despeito da arrecadação ser concentrada nas maiores cidades, apenas 14 Municípios não coletaram nenhum imposto. A maior parte das Prefeituras (3.860) cobrou os três impostos, atendendo à determinação da LRF que tornou obrigatória a instituição e a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência municipal.

Isto aponta para um quadro bastante positivo: ao contrário do senso comum, a maior parte das cidades brasileiras já obtém recursos por meio de um esforço próprio de arrecadação.

Da amostra total de municípios que enviaram os balanços ao STF, 94% dos municípios cobraram IPTU em 2000, enquanto 99% deles cobraram ISS. Em 1996, 89% dos municípios cobravam IPTU e 94% cobravam ISS. Assim, os resultados de 2000 representam uma melhora sobre uma performance que já era excelente em 1996¹⁰.

O ISS, IPTU e o ITBI, respectivamente, responderam por 49,4%, 41,9% e 8,7% da receita de impostos. A importância do ISS na arrecadação total superou a média nacional em 1.317 cidades. No caso do IPTU, isto ocorreu em 1.615.

A receita do ISS, embora em termos agregados tenha sido um pouco maior que a do IPTU, foi superada por este imposto em cerca da metade dos Municípios (2.123). Isto foi quase uma regra no caso das cidades maiores: dentre as 465 Prefeituras com população maior que 50 mil habitantes, em 321, a arrecadação do IPTU superou a do ISS.

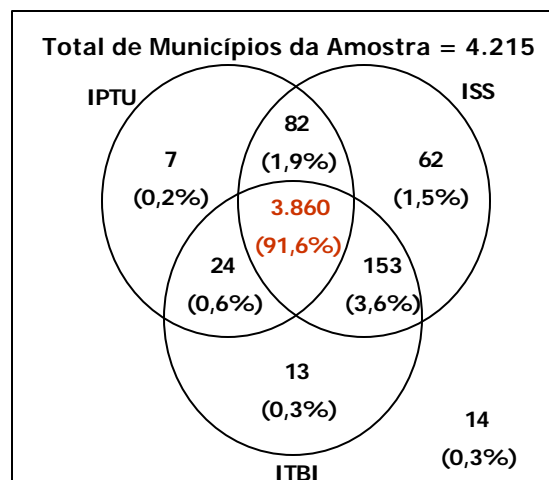
constitucionais responderam, respectivamente, por 26% e 71% da RIT. Nos Municípios mais populosos o poder explicativo da receita de impostos tendeu a ser maior enquanto nas cidades menores as transferências constitucionais foram mais importantes. A receita de impostos representou mais que 26% da RIT em apenas 137 cidades, das quais 87 apresentaram população maior que 50 mil habitantes.

Em quase todas as cidades (4.049) as transferências constitucionais representaram mais que 71% da RIT. Dentre as poucas Prefeituras (166) onde isto não foi verdade, a maioria (101) tinha população maior que 50 mil habitantes.

⁹ Neste caso, estamos nos referindo ao FPM líquido das transferências do FPM vinculadas ao FUNDEF.

¹⁰ O estudo das finanças municipais em 1996, feito por Araujo & Oliveira (2000) (Desigualdades na Carga Tributária Local - Informe No. 15, Julho 2000) analisava uma amostra mais ampla, de 4.622 municípios. Há (ao nosso ver) uma possibilidade não desprezível de que parte desta melhora no percentual de municípios que cobram tributos seja decorrente de um viés de seleção, tendo em vista que a amostra de 2000 é composta apenas pelos municípios que enviaram as contas para o STN, que tendem a ter finanças mais organizadas do que os demais.

A receita *per capita* total foi da ordem de R\$ 86,2. O ISS e o IPTU *per capita* foram, respectivamente, R\$ 42,5 e R\$ 36,1. Poucas cidades superaram as médias *per capita* nacionais. Respectivamente, apenas 174, 128 e 220 Prefeituras obtiveram arrecadação total, de ISS e IPTU por habitante maior que o conjunto de Municípios. Em cada um dos casos, a participação de cidades com mais de 50 mil habitantes foi cerca de 50%.



As transferências constitucionais recebidas pelos Municípios totalizaram R\$ 34.160 milhões ou 3,1% do PIB.

Os principais repasses foram o FPM (R\$ 11.496 milhões) e a cota-parte do ICMS (R\$ 17.743 milhões), que responderam por cerca de 34% e 52% do total de transferências, respectivamente.

O FPM foi preponderantemente distribuído entre os Municípios menores e o ICMS entre os maiores. As cidades com menos de 50 mil habitantes se apropriaram de 60,6% da receita do FPM e de apenas 28% da arrecadação do ICMS.

Isto significa que a importância da receita de transferências na RCL dos Municípios de menor porte foi devida, principalmente, aos repasses do FPM.

Nas cidades com menos de 50 mil habitantes, as transferências totais e o FPM explicaram em média 63,1% e 54,3% da RCL, respectivamente.

Em termos *per capita*, a receita global de transferências, do FPM e do ICMS foram R\$ 236, R\$ 79,5 e R\$122,8, respectivamente. A importância do FPM no orçamento dos pequenos Municípios foi ainda mais evidente quando considerada em termos *per capita*. Quase a totalidade das cidades com menos de 50 mil habitantes (3.677) obteve um FPM *per capita* superior à média nacional.

Considerando os casos extremos foi observado que: nas 12 menores Prefeituras da amostra, com população inferior a 1,5 mil habitantes, a média de FPM *per capita* foi cerca de R\$1.104 e; nos 12 maiores Municípios, com mais de um milhão de habitantes, a média de FPM *per capita* totalizou apenas R\$34,1.

3. ANÁLISE DA DESPESA

3.1 Quem gasta menos do que 60% da RCL com pessoal?

A despesa com pessoal (DP) total, sujeita ao teto imposto pela LRF, atingiu R\$ 31.133 milhões ou 2,9% do PIB. O gasto com servidores ativos representou 76,2% deste total; o resto se refere ao gasto líquido previdenciário (descontadas as transferências do INSS e as contribuições dos servidores para formação de capital de fundo de pensão).

A DP representou 43,2% da RCL. A grande maioria dos Municípios já está abaixo do teto de 60% da RCL: 93,6% da amostra ficou abaixo do limite de 60%, sendo que 73,2% deles apresentaram DP menor que 50% da RCL e 20,4% encontraram-se com DP entre 50% e 60% da RCL. Do conjunto de municípios pesquisados, 1,7% situou-se acima da marca crítica de 70% da RCL.

A DP per capita foi de R\$ 215. Cidades com menos de 50 mil habitantes gastaram em média R\$ 196 por habitante, enquanto aquelas com mais de 50 mil despenderam R\$ 224 per capita. No primeiro grupo, as despesas com pessoal representaram em média 44% da RCL, enquanto o segundo grupo gastou 43% da RCL. Separados por sub-categorias populacionais, cidades com população entre 100 e 500 mil habitantes têm um desempenho ligeiramente pior do que as demais. Ou seja, DP/RCL apresenta um U invertido em relação ao tamanho da cidade¹¹.

3.2 O que explica a relação DP/RCL ?

O fato de que grande parte das receitas vinculadas à educação (FUNDEF) e à saúde (SUS) são “carimbadas” para gasto com pessoal poderia gerar uma correlação entre a taxa de despesas com pessoal financiada por tais transferências e o estouro do limite de 60%. Contudo, nossos cálculos indicam que tal relação não é óbvia. As conclusões são as seguintes:

- Independente da proporção da RCL que foi despendida com pessoal, os recursos vinculados à educação representaram menos de 30% das despesas com pessoal para aproximadamente metade dos municípios e entre 30% e 60% para cerca de 40% das prefeituras.
- Mesmo no caso em que tais recursos representaram entre 60% e 100% das despesas com pessoal, a maior parte das cidades (68,8%) gastou entre 30% e 50% da sua RCL com pessoal.
- Independente da proporção da RCL despendida com pessoal, os recursos do SUS representaram menos de 30% das despesas com pessoal para a maioria dos municípios.
- Municípios com DP/RCL maior do que 60% tem maior probabilidade de ter déficits orçamentários.. Na amostra total, 41,6% dos municípios tem déficit orçamentário, ao passo que, do conjunto de 373

que estouram o limite de 60%, 59,7% apresentaram despesas totais acima das receitas.

3.3 Como os Municípios estão em relação aos tetos legais para gastos do legislativo?

A despesa legislativa total municipal correspondeu em média a 5,4% da RIT e 4,1% da RCL. Apenas como base de comparação com o limite da LRF com despesa de pessoal legislativo, 81% dos Municípios tiveram despesas inferiores a 6% da RCL. Não é possível saber, apenas por nossos dados, se os demais estavam ou não abaixo do limite, já que os dados não discriminam a despesa com pessoal, dentro da despesa do legislativo.¹² Em todo caso, mesmo supondo que 19% do total esteja acima do limite de 6%, este número representa sensível melhora em relação a 1996, quando 38% das prefeituras se encontravam acima do limite de 6%¹³.

Em relação aos limites estabelecidos pela CF, a situação parece mais preocupante. Cidades com menos de 100 mil habitantes têm que gastar com legislativo menos do que 8% da RIT, de acordo com o Artigo 29-A. Deste grupo, que corresponde a 95% dos Municípios, 13% gastaram com legislativo mais do que 8% da RIT. Dentre os Municípios com população entre 100 e 300 mil habitantes, 38% estão acima do limite de 7% da RIT para gastos com legislativo, feita a ressalva de que não estamos deduzindo das despesas legislativas o gasto com inativos – o que poderia reduzir o percentual dos Municípios desajustados.

Nos Municípios com população entre 300 e 500 mil habitantes, 58% gastaram com legislativo além de 6% da RIT. Das cidades com mais de 500 mil habitantes, impressionantes 62% estavam acima do limite de 5% da RIT. Este resultado acende o sinal amarelo sobre as finanças municipais: 15% da amostra e 62% das grandes cidades estariam acima do limite imposto pela CF, estando os prefeitos potencialmente sujeitos a crime de responsabilidade¹⁴.

Este quadro pode levar à conclusão falsa de que grandes cidades gastam mais proporcionalmente com legislativo. Na realidade, o limite destas é que é mais apertado do que o das cidades menores. A comparação da despesa legislativa por habitante, por tamanho de município revela quadro totalmente oposto. Cidades com menos de 10 mil habitantes gastam R\$ 27 por habitante com legislativo, ao passo que cidades entre 10 e 100 mil habitantes gastam em média R\$ 17,5 per capita. Apesar desta diferença, as cidades com menos de 10 mil habitantes tem maior facilidade em cumprir os limites da

¹² Nossa base de dados não contém informações sobre a despesa legislativa com pessoal, mas apenas a despesa legislativa total.

¹³ Ver Afonso et al (2000) – Municípios: Quanto Custam as Câmaras de Vereadores? – Informe No. 21, Outubro. Novamente, a mesma ressalva quando ao viés de seleção deve ser feita aqui.

¹⁴ Devemos ser cautelosos aqui. O artigo 29A exclui despesas com inativos do cálculo, enquanto nossos dados incluem tais despesas. Assim, nosso cálculo tem uma superestimação que pode ser decisiva no caso de grandes cidades, e irrelevante no caso de cidades menores.

¹¹ Uma análise mais precisa sobre a DP deveria desdobrá-la por função, e não temos dados para tanto. Porém, os tribunais de conta estaduais estão capacitados para fazer tal análise.

CF, porque a RIT per capita destes é a mais alta dentre todos os grupos de municípios (R\$ 541 per capita contra R\$ 324 do grupo de cidades entre 10 e 50 mil habitantes)¹⁵, conforme mostra o Quadro 1¹⁶.

Gastos com legislativo são inversamente proporcionais a renda per capita. Ou seja, dentre duas cidades com o mesmo número de habitantes e receita per capita, a cidade com habitantes mais pobres gastará mais (per capita) com legislativo. Mais precisamente, um aumento de 10% na renda per capita municipal leva a uma queda de 1% na despesa legislativa por habitante (Quadro 4, Coluna (1))¹⁷.

Ao mesmo tempo, dentre dois municípios de mesmo tamanho e renda per capita, o município com maior receita per capita (RIT per capita) será o que gastará mais com legislativo. Um aumento de 10% na receita per capita municipal leva a um aumento médio de 9.8% na despesa com legislativo (Quadro 4, Coluna (1)).

3.4 Quanto foram os gastos sociais?

Os parâmetros impostos pela LRF e pela CF induzem os Municípios a reduzirem suas despesas com pessoal, e eventualmente, tal poupança pode se redirecionada para gastos sociais. Os balanços municipais indicam que uma parte significativa do orçamento (48%) está sendo gasto com saúde e educação.

Os gastos com educação e cultura totalizaram R\$ 19.567 milhões ou 1,8% do PIB. Tais gastos representaram, respectivamente, 26,7% das despesas totais municipais, 27,1% da RCL e 40,7% da RIT. Praticamente a totalidade das Prefeituras (4.169) gastou mais de 25% da RIT com educação e cultura.

As receitas vinculadas aos dispêndios com as duas funções (FUNDEF e Salário Educação) representaram 30,3% dos gastos. Sua importância nos gastos dos Municípios com menos e mais de 50 mil habitantes foi,

¹⁵ Como o artigo 29A trata igualmente municípios com menos de 100 mil habitantes, acaba permitindo que os municípios com menos de 10 mil habitantes possam se ajustar ao limite de 8% sem fazer grande esforço fiscal. Isso é preocupante, na medida em que estamos tratando aqui de um total de 2020 municípios com menos de 10 mil habitantes.

¹⁶ Esta distorção em favor dos micro municípios é gerada pela forma de cálculo do FPM, mas trataremos deste tema em Informe futuro sobre as transferências intergovernamentais. Vale dizer, contudo, que embora as cidades pequenas recebam um maior volume de transferências per capita, o argumento redistributivo não pode ser utilizado como base para tal privilégio. Como mostra o Quadro 2, a renda per capita deste grupo é mais alta do que a renda per capita do grupo seguinte, entre 10 e 50 mil habitantes (a renda por habitante municipal é medida pela base IPEA 1996, último ano em que se fez um estudo desta natureza). Além disto, 20% das micro cidades têm renda per capita superior a R\$ 10 mil.

¹⁷ Este resultado paradoxal pode ser resultado da omissão da variável educacional na regressão. Assim, eleitorados com menor nível educacional estariam mais sujeitos a ter o orçamento "capturado" pela ação de grupos políticos locais. A variável de renda per capita estaria, assim, refletindo uma correlação que é verdadeiramente devida ao nível educacional.

em média, relativamente semelhante e próxima ao índice nacional.

As cidades maiores foram responsáveis pela maior parte dos dispêndios em termos absolutos – 63,7% do total. Já quando os dispêndios foram considerados em termos per capita, os maiores valores foram observados nas cidades menos populosas.

Os gastos com educação e cultura por habitante do agregado de Municípios foi da ordem de R\$ 135,4. Enquanto 67% das cidades com menos de 50 mil habitantes superaram esta marca, apenas 35% das Prefeituras com mais de 50 mil habitantes obtiveram o mesmo resultado.

O gasto municipal com saúde e saneamento foi da ordem de R\$ 16.062 milhões ou 1,5% do PIB, correspondendo a 22% das despesas municipais. Deste total, 31% foram financiadas através de repasses federais e estaduais do SUS. Deduzindo-se as transferências do SUS da despesa total com saúde, os Municípios brasileiros gastaram com saúde 23% da RIT.

Do total de Municípios, 69% gastaram mais de 15% da RIT com saúde (conceito líquido de transferências do SUS), 26% situaram-se entre 7% e 15% da RIT, e apenas 4,4% gastaram menos do que 7%.

4. ANÁLISE DO RESULTADO ORÇAMENTÁRIO

A receita total dos Municípios – composta das receitas correntes e de capital – totalizou R\$ 76.288 milhões ou 7% do PIB. As receitas correntes e de capital representaram 95,6% e 4,4% do total, respectivamente.

A despesa total municipal – formada pelas despesas correntes e de capital – totalizou R\$ 73.369 milhões ou 6,8% do PIB. As despesas correntes e de capital responderam, respectivamente, por 86,7% e 13,3% do total.

O resultado orçamentário (receita total menos despesa total) do agregado de Municípios apresentou superávit da ordem de R\$ 2.919 milhões ou 0,3% do PIB, representando cerca de 4% da RCL e da despesa total, respectivamente.

Um pouco mais da metade das Prefeituras (2.456 ou 58% da amostra) obteve resultado positivo ou nulo e o restante (1.750 ou 42% do total) apresentou déficit.

Dentre as 465 cidades com mais de 50 mil habitantes, cerca de 63% (294) foram superavitárias, apenas 1 obteve resultado nulo e o restante apresentou déficit.

Dentre os 3.750 Municípios com menos de 50 mil habitantes, aproximadamente 58% (2.162) apresentou superávit, apenas 8 obtiveram resultado nulo e o restante foi deficitário.

5. RELAÇÃO ENTRE DESPESA E RECEITA¹⁸

Procuramos identificar correlações entre diferentes despesas por função e a receita tributária municipal¹⁹:

- Aumentos de 100% na receita tributária per capita (RIT mais transferências vinculadas) geram aumentos de 86% na despesa com pessoal per capita, para municípios com a mesma renda per capita. Quando colocamos só a RIT líquida de transferências vinculadas, esta relação cai para 78%, dado que existe um maior grau de liberdade na alocação de recursos. Municípios com renda per capita 100% maior têm despesa com pessoal per capita 11% maior²⁰ (Quadro 3).
- Elasticidades-receita²¹ da despesa por função são 0,98 para as despesas legislativas; 0,82 para despesas com habitação; 0,92 para despesas com saúde; 0,92 para educação e 1,08 para despesas com transporte (Quadro 4). Ou seja, se estes estimadores indicassem causalidade, as prefeituras mais ricas gastariam seu adicional de receita preferencialmente mais com transporte e com legislativo, embora gaste mais com todos as funções.

¹⁸ Os dados brutos de finanças municipais são encontrados no arquivo FINBRA2000.xls. e os resultados das regressões econométricas no arquivo REGRESSOES.xls, no [site http://www.federativo.bndes.gov.br/f_informes.htm](http://www.federativo.bndes.gov.br/f_informes.htm). Todas as regressões foram feitas pelo método dos mínimos quadrados ordinários.

¹⁹ Todos os resultados aqui apresentados são estimados utilizando-se regressões por mínimos quadrados, comparando-se gastos e despesas de diferentes municípios para um mesmo ano. Tenta-se inferir a partir disso um padrão de comportamento médio do município. Contudo, um problema corriqueiro em regressões *cross-section* é o da heterogeneidade. Municípios podem ter “preferências” distintas por combinações de gasto e receita, e a correlação encontrada entre despesa e receita pode ser um mero efeito destas preferências distintas. Um modo de controlar para efeitos fixos (ou seja, heterogeneidades invariantes no tempo) é a utilização de métodos de painel (a combinação de *cross-section* e séries temporais). Como não utilizamos técnicas de painel aqui, os números abaixo não podem ter qualquer interpretação sobre a direção da causalidade. Por isso, quando dizemos que receita “gera” ou “causa” despesa, deve-se sempre ter em mente esta importantíssima ressalva.

²⁰ A variável de renda per capita municipal foi estimada pelo IPEA para o ano de 1996. Existem vantagens de se trabalhar com 1996, e não com 2000. Garante-se a exogeneidade da variável de renda em relação a variável de despesa que se pretende explicar. Controlamos para movimentos de renda per capita porque estes são fortemente correlacionados com receita própria, e portanto com a RIT. A introdução desta variável de controle na regressão reduz o viés de estimação causado por variável omitida.

²¹ Definimos como elasticidade-receita da despesa a razão entre o aumento percentual da despesa per capita e um aumento percentual da receita per capita municipal. Por exemplo, um município com elasticidade-receita da despesa de 0,5 aumentaria em 50% sua despesa se fosse observado um aumento de 100% da sua receita.

- Cidades com mesma renda e receita *per capita* tendem a gastar menos com legislativo. em termos *per capita*, se têm menos de 50 mil habitantes. O mesmo ocorre com gastos em habitação e saúde (Quadro 4). Especificamente no caso do gasto com saúde, o efeito da população sobre o gasto per capita é pronunciado. Hospitais de grandes cidades acabam sendo utilizados por residentes nas cidades vizinhas (menores), o que pode explicar a maior magnitude do gasto per capita em grandes centros urbanos. No caso da despesa com habitação, o fato de ser menor em municípios menores pode estar relacionada ao preço da terra em pequenos centros urbanos.
- O gasto *per capita* com educação é inversamente relacionado ao tamanho do centro urbano, para cidades com mesma renda e receita *per capita*. Este é provavelmente resultante do fato de que cidades menores tem um maior componente de sua receita total na forma de transferências “carimbadas”. Um resultado paradoxal é que despesas com transporte também são inversamente correlacionadas com o tamanho do centro urbano (Quadro 4).
- Cidades com mesma receita *per capita* e tamanho gastam menos com legislativo se têm maior renda *per capita*. Este pode ser um resultado do maior nível educacional do eleitorado em cidades mais prósperas, que pressionam por diminuição das despesas com legislativo (Quadro 4).
- A correlação negativa entre renda e gasto também é estatisticamente significativa para as despesas com educação, o que pode ser resultante de maior eficiência na alocação de recursos (e, portanto, de menor gasto total). Mais uma vez surpreendente é a alta elasticidade-renda da despesa com transporte municipal (Quadro 4).
- A cada R\$ 100 de receita tributária (RIT mais transferências “carimbadas”) per capita, a despesa com pessoal aumenta em R\$ 44²². Esta relação é praticamente invariante ao tamanho do município (Quadro 4).
- A correlação entre despesa com pessoal e receita própria (R\$ 61 de cada R\$ 100 arrecadados) é maior do que a correlação entre despesa e transferências líquidas (R\$ 44). O “efeito” da receita própria sobre a despesa com pessoal é tão menor quanto maior o tamanho da cidade. Para cidades

²² Estes números poderiam ser entendidos como o análogo governamental da propensão marginal a consumir de um indivíduo. Assim como no caso da teoria de ciclo de vida individual, as mesmas previsões teóricas devem valer aqui. Municípios com maior restrição de crédito tendem a apresentar maior propensão marginal a gastar sobre a receita corrente. Variações de receita percebidas como transitórias tendem a gerar menor impacto na despesa corrente, ao passo que variações permanentes na receita corrente tendem a impactar mais positivamente a despesa agregada. No entanto, embora guarde certa semelhança com o comportamento do consumidor, o gasto público sofre influências do processo político, que afeta a propensão marginal a gastar sobre a receita corrente.

com mais de 300 mil habitantes, um aumento de R\$ 100 na receita própria per capita gera um aumento de R\$ 35 na despesa com pessoal per capita (Quadro 5)

- O oposto ocorre com as transferências: quanto maior a cidade, maior o impacto das transferências no gasto pessoal per capita. Para cidades grandes, a despesa com pessoal é mais sensível a variações das transferências (R\$ 57) do que a variações da receita própria (R\$ 35) (Quadro 5).
- A correlação entre transferências vinculadas e despesa com pessoal é fortemente positiva. Um aumento de R\$ 100 na transferência vinculadas à educação leva a um aumento de R\$ 50 nas despesas com pessoal. Um aumento de R\$ 100 com as receitas vinculadas ao SUS leva a aumento de R\$ 18 no gasto com pessoal. Isto ocorre porque as transferências referentes ao FUNDEF atrelam a receita ao pagamento de professores. Para cidades grandes, contudo, as transferências vinculadas não têm qualquer impacto significativo na despesa com pessoal. O efeito ocorre principalmente nas cidades pequenas (Quadro 6).
- Aumentos de R\$ 100 da RIT geram impacto de R\$ 6 no gasto legislativo per capita. Não há diferença estatisticamente significativa entre o impacto quando o recurso é financiado por residentes (tributos próprios) ou não residentes (transferências). Cidades grandes, contudo, tem despesas com legislativo mais sensíveis à receita própria do que à receita com transferências (o coeficientes são respectivamente de R\$ 10 e R\$ 4 para cada R\$ 100 recebidos).
- A despesa municipal com educação é fortemente correlacionada com transferências vinculadas com

educação. Aumentos de R\$ 100 na receita própria geram aumentos da despesa com educação de apenas R\$ 21. Os mesmos R\$ 100, se financiados por transferências carimbadas, "geram" aumento de R\$ 91 nas despesas per capita com educação. Vale notar que o impacto das transferências não carimbadas (FPM, ICMS, etc) é de apenas R\$ 34 (Quadro 7).

- A despesa municipal com saúde é fortemente influenciada pelas transferências vinculadas à saúde (0.74). O impacto de aumentos da RIT per capita sobre a despesa per capita com saúde é positivo, mas inferior ao impacto de transferências vinculadas (0.15) (Quadro 8).

6. CONCLUSÃO

Os balanços orçamentários dos municípios mostra que os governos subnacionais tem sido componente importante na melhoria do quadro fiscal do país. Em parte como resultado das novas exigências embutidas na LRF, em parte em função de restrições de acesso ao crédito, os dados mostram que os municípios têm feito um esforço para reduzir a proporção da despesa de pessoal em relação à receita corrente. A quase totalidade dos municípios cobra algum tributo, embora a dependência das transferências ainda seja significativa, principalmente para as cidades menores.

Os resultados apresentados aqui são em geral positivos, e devem motivar estudos adicionais sobre o impacto da Lei de Responsabilidade nas finanças públicas municipais em geral, e sobre o padrão do gasto público em particular.

APÊNDICE:

Quadro 1				leg/rit		Distrib. Leg/rit				
Grupo Populacional	No. Cidades	leg/pop	rit/pop	%	Limite	x <= 5%	5% < x <= 6%	6% < x <= 7%	7% < x <= 8%	x > 8%
pop < 10k	2022	27.88	541.15	5.15%	8%	50%	17%	14%	8%	11%
10k <= pop < 50k	1728	17.54	324.87	5.40%	8%	45%	16%	13%	12%	14%
50k <= pop < 100k	258	17.53	301.47	5.81%	8%	36%	17%	14%	11%	23%
100k <= pop < 300k	147	19.96	347.56	5.74%	7%	37%	12%	13%	16%	22%
300k <= pop < 500k	31	22.28	352.90	6.31%	6%	35%	6%	19%	10%	29%
pop >= 500k	29	20.81	375.60	5.54%	5%	38%	10%	10%	28%	14%

OBS: Col. (3) refere-se ao gasto legislativo per capita; Col (4) é a RIT (bruta de transferências vinculadas ao FUNDEF) per capita
 Col (5) é a despesa com legislativo como proporção da RIT média por categoria de município; Col. (6) é o limite constitucional para a relação leg./RIT; Col. (7) é a distribuição da relação leg/rit por categoria de município (por exemplo, 50% dos municípios com pop. < 10 mil habitantes gastam menos do que 5% da RIT com legislativo.

Quadro 2		Distrib. PIB Per Capita							
	pib pc	<= 1000	1000, 2000	2000, 3000	3000, 4000	4000, 5000	5000, 10000	>= 10000	
pop < 10k	3068	12%	16%	18%	14%	8%	20%	20%	
10k <= pop < 50k	2654	26%	18%	15%	14%	8%	26%	9%	
50k <= pop < 100k	3475	15%	15%	11%	20%	14%	43%	8%	
100k <= pop < 300k	3706	6%	16%	10%	20%	12%	63%	7%	
300k <= pop < 500k	5117	0%	10%	10%	19%	6%	67%	16%	
pop >= 500k	6109	0%	3%	7%	7%	21%	31%	21%	

Quadro 3: Despesa de Pessoal - Elasticidade-Receita				
Var. Indep.	Coef.	P- Value	Coef.	P- Value
REV	0.862	0.000	0.781	0.000
PIB	0.118	0.000	0.078	0.000

OBS: Todas as variáveis estão em per capita e em logs

Quadro 4: Despesa por Função										
Var. Indep.	Legislativo		Saúde		Habitação		Educação		Transporte	
	Coef.	P- Value	Coef.	P- Value	Coef.	P- Value	Coef.	P- Value	Coef.	P- Value
Receita	0.985	0.000	0.925	0.000	0.821	0.000	0.921	0.000	1.077	0.000
Pop < 50k	-0.106	0.002	-0.134	0.000	-0.284	0.000	0.072	0.000	0.574	0.000
Pop 100<=500k	0.018	0.722	0.151	0.001	0.102	0.318	-0.052	0.029	0.068	0.580
Pop > 500k	0.038	0.714	0.452	0.000	0.175	0.402	-0.303	0.000	0.060	0.809
PIB pc	-0.092	0.000	-0.005	0.610	-0.033	0.166	-0.054	0.000	0.412	0.000

OBS: Todas as variáveis estão em per capita e em logs; A variável de renda per capita municipal, calculada pelo IPEA para 1996
A variável de receita é uma soma da RIT com as despesas vinculadas à Saúde e Educação.

OBS: Todas as variáveis estão em per capita e em logs; A variável de renda per capita municipal, calculada pelo IPEA para 1996
A variável de receita é uma soma da RIT com as despesas vinculadas à Saúde e Educação.

Quadro 5: Despesas de Pessoal - Fontes de Financiamento										
Var. Indep.	Geral		Geral		Pop <= 50k		50k <= Pop <= 300k		Pop >= 300k	
	Coef.	P- Value	Coef.	P- Value	Coef.	P- Value	Coef.	P- Value	Coef.	P- Value
Receita	0.442	0.000								
Rec. Impostos			0.609	0.000	0.622	0.000	0.521	0.000	0.351	0.027
Transf. Nao Vinc.			0.443	0.000	0.440	0.000	0.482	0.000	0.571	0.000
PIB pc	0.006	0.000	0.004	0.000	0.004	0.000	0.006	0.000	0.007	0.196

Quadro 6: Despesas de Pessoal - Receitas Vinculadas										
Var. Indep.	Coef.		P- Value		Pop <= 50k		50k <= Pop <= 300k		Pop >= 300k	
	Coef.	P- Value	Coef.	P- Value	Coef.	P- Value	Coef.	P- Value	Coef.	P- Value
Rec. Impostos	0.576	0.000	0.591	0.000	0.477	0.000	0.35	0.031		
Transf. Nao Vinc.	0.437	0.000	0.435	0.000	0.470	0.000	0.568	0.000		
Transf. Educ.	0.503	0.000	0.495	0.000	0.625	0.000	0.005	0.990		
Transf. Saude	0.184	0.000	0.155	0.007	0.265	0.000	0.127	0.439		
PIB pc	0.005	0.000	0.005	0.000	0.006	0.119	0.006	0.278		

Quadro 7: Despesas por Função - Legislativo e Educação								
Var. Indep.	Legislativo				Educação			
	Geral		Pop >= 300k		Geral		Pop >= 300k	
	Coef.	P- Value	Coef.	P- Value	Coef.	P- Value	Coef.	P- Value
Rec. Impostos	0.062	0.000	0.097	0.000	0.21	0.000	0.090	0.212
Transf. Não Vinc.	0.056	0.000	0.037	0.000	0.336	0.000	0.396	0.000
Transf. Educ.					0.908	0.000	0.764	0.000
PIB pc	-0.001	0.000	-0.002	0.016	0.001	0.046	0.003	0.209

Quadro 8: Despesas por Função						
Var. Indep.	Habitação		Saúde			
	Coef.	P- Value	Coef.	P- Value	Coef.	P- Value
Rec. Impostos	0.270	0.000	0.214	0.000		
Transf. Não Vinc.	0.086	0.003	0.144	0.000		
RIT					0.146	0.000
Transf. Saude			0.739	0.000	0.759	0.000
PIB pc	0.000	0.184	0.002	0.000	0.003	0.000